

PAWEŁ FAJGIELSKI

ORCID: 0000-0002-4293-1917

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

STATUS ADMINISTRATORA W REJESTRACH PAŃSTWOWYCH

Abstrakt: W artykule omówione zostały zagadnienia dotyczące ustalenia statusu administratora w centralnych rejestrach państwowych w kontekście przepisów o ochronie danych osobowych. Z powodu wielości podmiotów uczestniczących w procesach przetwarzania ustalenie, kto jest administratorem, nie jest sprawą łatwą i pociąga za sobą liczne wątpliwości. Jednak wskazanie administratora jest istotne ze względu na to, że na tym podmiocie ciąży obowiązek z zakresu ochrony danych. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że w odniesieniu do centralnych rejestrów państwowych z reguły wstępuje kilka podmiotów mających status administratorów (współadministratorów). Takiego statusu nie mają jednak podmioty, które nie decydują o celach i sposobach przetwarzania danych, lecz jedynie mają dostęp do danych zawartych w rejestrach do realizacji zadań określonych przepisami prawa.

Słowa kluczowe: rejestry państwowe, administrator, ochrona danych osobowych

WPROWADZENIE

Podstawową rolę w zakresie spełnienia wymogów odnoszących się do ochrony danych osobowych odgrywa administrator. Jest on adresatem większości obowiązków nałożonych przepisami o ochronie danych i ponosi odpowiedzialność za niezgodne z prawem przetwarzanie danych. Z tego względu w praktyce szczególnie istotne jest ustalenie podmiotu, który w konkretnym przypadku ma status administratora. Prawodawca unijny zdefiniował pojęcie administratora, jednak definicja ta jest bardzo ogólna i stanowi, że za administratora mogą być uznane rozmaite podmioty, co w praktyce pociąga za sobą liczne wątpliwości.

Znaczna część danych osobowych w administracji publicznej jest przetwarzana w rejestrach publicznych, dlatego ustalenie, kto jest administratorem w tego rodzaju rejestrach, jest konieczne do wskazania podmiotów, na których spoczywają obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych. W niniejszym artykule omówiona zostanie problematyka dotycząca statusu administratora w centralnych

rejestrach wchodzących w skład Systemu Rejestrów Państwowych. Omówienie tych zagadnień opierać się będzie na ustaleniach ogólnych, odnoszących się do definicji administratora danych. W dalszej części opracowania zostaną przedstawione analizy szczegółowych regulacji prawnych dotyczących poszczególnych rejestrów oraz wnioski płynące z przeprowadzonych badań.

ADMINISTRATOR I INNE PODMIOTY W PROCESACH PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

W przepisach ogólnego rozporządzenia o ochronie danych¹ zawarta została definicja legalna pojęcia administrator. Zgodnie z art. 4 pkt 7 rozporządzenia 2016/679 administrator oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania. Z definicji tej wynika, że do wskazania administratora istotne jest to, kto podejmuje decyzje odnośnie do celów i sposobów przetwarzania danych. Jednakże kryterium przedmiotowe zostało uzupełnione w omawianej definicji przez bardzo rozległe kryterium podmiotowe, gdyż w świetle tego przepisu różne kategorie podmiotów mogą zostać uznane za administratora. Takie ujęcie ma umożliwić elastyczne podejście i sprawić, że ogólna definicja znajdzie zastosowanie w różnych przypadkach (zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym), jednak w praktyce sektora publicznego brzmienie definicji pociąga za sobą wiele wątpliwości i problemów. Uznanie przez prawodawcę, że administratorem może być osoba prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, sprawia, że w skomplikowanych strukturach administracji publicznej ustalenie, kto jest administratorem, może nie być sprawą łatwą. Najbardziej wyraźnie widać to na przykładzie struktur samorządowych, w których różne podmioty bywają uznawane za administratora. Jednak przedmiotem niniejszego opracowania jest kwestia administratorów w rejestrach państwowych, dlatego w dalszej części tekstu uwaga zostanie skupiona na tego rodzaju podmiotach.

Z pojęciem administratora ściśle związane jest pojęcie współadministratora. Ono także ma definicję ustawową. Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, „Jeżeli co najmniej dwóch administratorów wspólnie ustala cele i spo-

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprostowaniem (dalej: rozporządzenie 2016/679).

soby przetwarzania, są oni współadministratorami”. Prawodawca unijny nałożył na współadministratorów obowiązek określenia w drodze uzgodnień zakresu swoich obowiązków i odpowiedzialności odnośnie do przetwarzania danych osobowych, chyba że zakres ten jest uregulowany przepisami prawa.

Kolejną kategorią podmiotów istotnych w procesach przetwarzania danych osobowych są podmioty przetwarzające dane na zlecenie administratora. Podmioty takie przetwarzają powierzone im dane osobowe w imieniu administratora i są związane umową (lub innym instrumentem prawnym), określającym dopuszczalny zakres przetwarzania danych. Jeżeli podmiot publiczny zleca przetwarzanie danych osobowych podmiotowi prywatnemu, wówczas powierzenie powinno opierać się na umowie, natomiast gdy powierzenie następuje między podmiotami publicznymi, wtedy podstawą powierzenia powinien być „inny instrument prawny”, na przykład porozumienie administracyjne, uchwała rady jednostki samorządu terytorialnego, bądź przepis prawa regulujący kwestie powierzenia².

REJESTRY PUBLICZNE, SYSTEM REJESTRÓW PAŃSTWOWYCH

Również pojęcie rejestru publicznego ma określone znaczenie prawne. Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³ rejestr publiczny — to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. W naszym kraju funkcjonuje bardzo wiele rejestrów publicznych, które umożliwiają realizację rozmaitych funkcji⁴. Są wśród nich zarówno rejestry podmiotowe, w których gromadzone są informacje dotyczące podmiotów (w tym także osób fizycznych, na przykład ewidencja ludności), jak i rejestry przedmiotowe, w których gromadzi się informacje dotyczące przedmiotów (ewidencja pojazdów). Jednakże znaczną część informacji gromadzonych w rejestrach publicznych — zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych — stanowią dane osobowe. Dlatego też istotne jest ustalenie, kto jest administratorem w odniesieniu do danych zawartych w poszczególnych rejestrach, gdyż na administratorze ciąży większość obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych.

² Więcej na temat pojęć „administrator”, „współadministrator” i „podmiot przetwarzający” por. P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 122 n. oraz wskazaną tam literaturę.

³ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2020 poz. 346 ze zm. (dalej: ustawa o informatyzacji lub u.inf.).

⁴ Na temat funkcji rejestrów publicznych por. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005; *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016 i wskazaną tam literaturę.

Ze względu na bardzo dużą liczbę rejestrów publicznych dalsze rozważania zostaną zawężone do szczególnej kategorii — centralnych rejestrów państwowych. Kategoria ta obejmuje rejestry prowadzone na szczeblu centralnym (dla całego kraju) przez podmioty publiczne. W tej grupie rejestrów mieszczą się przede wszystkim rejestry państwowe tworzące System Rejestrów Państwowych, których funkcjonowanie, zgodnie z art. 13b u.inf. ma zapewnić minister właściwy do spraw informatyzacji. Obecnie w skład Systemu Rejestrów Państwowych (dalej: SRP) wchodzi: 1. Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (dalej: PESEL); 2. Rejestr Dowodów Osobistych (dalej: RDO); 3. Rejestr Stanu Cywilnego (dalej: RSC); 4. Rejestr Danych Kontaktowych (dalej: RDK); 5. System Odznaczeń Państwowych (dalej: SOP); 6. Centralny Rejestr Sprzeciwów (dalej: CRS)⁵.

EWIDENCJA LUDNOŚCI, REJESTRACJA DOWODÓW I REJESTRACJA STANU CYWILNEGO

Pierwszym z rejestrów publicznych, o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania wszystkich rejestrów państwowych, jest Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności. Szczególna rola, jaką odgrywa ten rejestr, wiąże się z jego charakterem — PESEL jest rejestrem referencyjnym⁶ dla pozostałych rejestrów wchodzących w skład SRP. W systemie PESEL gromadzi się bardzo wiele danych osobowych, dlatego też istotne znaczenie ma właściwe określenie administratora — podmiotu, na którym ciąży obowiązek z zakresu ochrony danych. Prawodawca w przepisach ustawy o ewidencji ludności⁷ nie wskazał wprost administratora w rejestrze PESEL. Ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że utrzymanie i rozwój tego rejestru, w celu realizacji zadań określonych w ustawie, zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 6 ust. 2 u.ewid.ludn.), a na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji w realizacji zadań związanych z rozwojem rejestru PESEL oraz zapewnieniem poprawności danych w tym rejestrze może uczestniczyć minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 6 ust. 3 u.ewid.ludn.). Ponadto ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych i zagranicznych mają obowiązek zapewnić funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do rejestru PESEL uprawnionym podmiotom (organom gminy, kierownikom urzędów stanu cywilnego, organom paszportowym, wojewodom,

⁵ System Rejestrów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/system-rejestrow-panstwowych> (dostęp: 20.01.2021).

⁶ Referencyjność rejestru ma być realizowana przez zastosowanie wymogu uprzedniej weryfikacji danych wprowadzanych po raz pierwszy do pozostałych rejestrów pod względem zgodności z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL. Por. art. 14 ust. 3–8 u.inf.

⁷ Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności, Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 ze zm. (dalej: u.ewid.ludn.).

ministrom i konsulom)⁸. Bez wątpienia minister właściwy do spraw informatyzacji ma status administratora w odniesieniu do rejestru PESEL, jako że to na tym podmiocie ciąży obowiązek związany z konkretyzacją celów i sposobów przetwarzania danych osobowych. Potwierdza to też brzmienie art. 6 ust. 2 u.ewid.ludn., w którym na tego ministra nałożone zostały obowiązki w zakresie zabezpieczenia i ochrony danych (między innymi obowiązek ochrony przed nieuprawnionym dostępem do danych, określenia zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych oraz zasad zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych, a także zapewnienia rozliczalności działań dokonywanych na danych rejestru PESEL) oraz art. 6 ust. 6 u.ewid.ludn., zgodnie z którym minister właściwy do spraw informatyzacji wykonuje obowiązki, o których mowa w art. 15 rozporządzenia 2016/679, a które w świetle ogólnych przepisów ciąży na administratorze. Jednak na kanwie wskazanych przepisów nasuwa się pytanie o status pozostałych ministrów wskazanych w art. 6 u.ewid.ludn. — czy są oni również administratorami, a może współadministratorami? Analiza przepisów prowadzi do stwierdzenia, że ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy również uznać za administratora, gdyż uczestniczy on w ustalaniu celów i sposobów przetwarzania danych w systemie PESEL, jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpił minister właściwy do spraw informatyzacji⁹. Znacznie bardziej problematyczny jest status ministra właściwego do spraw zagranicznych, jako że minister ten ma jedynie zapewnić funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej konsulom dostęp do rejestru PESEL, a więc można twierdzić, że nie uczestniczy on w określaniu celów i sposobów przetwarzania danych w omawianym rejestrze. Wskazanych w przepisach ministrów właściwych do spraw informatyzacji oraz do spraw wewnętrznych należy uznać za współadministratorów ze względu na to, że decyzje w zakresie ustalania sposobów przetwarzania danych podmioty te powinny podejmować wspólnie.

Z systemu PESEL korzystają jednak również inne podmioty, takie jak na przykład organy gminy. Nie mają one jednak statusu administratora rejestru PESEL, gdyż nie decydują o celach i sposobach przetwarzania danych w tym rejestrze, jedynie zaś wykonują zadania publiczne, wykorzystując omawiany rejestr (nawet okoliczność, że podmioty te wprowadzają dane do rejestru nie czyni z nich administratorów). Podmiotom tym nie należy również przypisywać statusu podmiotów przetwarzających, gdyż nie przetwarzają danych zawartych w rejestrze PESEL w imieniu administratora (ministra), na jego zlecenie, lecz w imieniu własnym, realizując zadania i cele określone przepisami prawa. W tym zakresie zasadne jest przyjęcie, że podmioty uprawnione do dostępu do danych zawartych w rejestrze

⁸ Por. art. 6 ust. 4–5 u.ewid.ludn.

⁹ Taką wykładnię potwierdza też praktyka, gdyż w klauzulach informacyjnych odnoszących się do przetwarzania danych w systemie PESEL wskazuje się zarówno Ministra Cyfryzacji, jak i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako administratorów. Por. <https://bip.lublin.eu/e-urzed/opisy-uslug/wydzial-spraw-administracyjnych/wydawanie-zaswiadczen-i-udostepnianie-danych/wydawanie-zaswiadczen-z-akt-ewidencji-ludnosci,2,23003,2.html> (dostęp: 20.01.2021).

PESEL, realizujące nałożone na nie zadania publiczne, są podmiotami uprawnionymi do dostępu do rejestru na mocy przepisów prawa¹⁰, które administrator dopuszcza do przetwarzania danych. Podmioty te mogą jednak mieć status administratora w odniesieniu do danych zawartych w dokumentacji papierowej lub innych zbiorach, w odniesieniu do których pełnią funkcję decyzyjną¹¹.

Analogiczne rozwiązania prawne zostały wprowadzone w odniesieniu do Rejestru Dowodów Osobistych oraz Rejestru Stanu Cywilnego. W ustawie o dowodach osobistych¹² oraz w ustawie — Prawo o aktach stanu cywilnego¹³ obowiązek utrzymania i rozwoju tych rejestrów (RDO, RSC) nałożono na ministra właściwego do spraw informatyzacji, wskazując wśród jego zadań wiele obowiązków odnoszących się do przetwarzania i ochrony danych osobowych¹⁴. Ponadto w przepisach wskazano ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowania wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do rejestru, który także może uczestniczyć w realizacji zadań związanych z rozwojem rejestru oraz zapewnieniem poprawności danych przetwarzanych w tym rejestrze¹⁵. W art. 55 ust. 5 u.d.o. wskazany został też minister właściwy do spraw zagranicznych, którego zadaniem jest zapewnienie funkcjonowania wydzielonej sieci umożliwiającej konsulom dostęp do RDO. W przepisach prawa o aktach stanu cywilnego takie rozwiązanie nie zostało zawarte. Przedstawione ustalenia odnoszące się do statusu poszczególnych podmiotów w rejestrze PESEL pozostają aktualne, także wobec podmiotów prowadzących RDO i RSC.

REJESTR DANYCH KONTAKTOWYCH

Najnowszym rejestrem wchodzących w skład SRP jest Rejestr Danych Kontaktowych, którego organizacja i funkcjonowanie zostały uregulowane w przepi-

¹⁰ Por. art. 6 ust. 7 u.ewid.ludn.

¹¹ Na przykład organ gminy (wójt, burmistrz bądź prezydent miasta) jest uznawany za administratora w zakresie danych osobowych przetwarzanych w dokumentacji papierowej oraz w rejestrze mieszkańców, ze względu na treść art. 6a u.ewid.ludn.

¹² Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych, Dz.U. z 2020 r. poz. 332 ze zm. (dalej: u.dowod.os.).

¹³ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku — Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2224 ze zm. (dalej: pr.a.s.c.).

¹⁴ Między innymi zapewnienie ochrony przed nieuprawnionym dostępem do rejestru; zapewnienie integralności danych w rejestrze; określenie zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych, w tym danych osobowych; określenie zasad zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych; zapewnienie rozliczalności działań dokonywanych na danych w rejestrze. Por. art. 55 ust. 2 u.dowod.os.; art. 5 ust. 2 pr.a.s.c. Ponadto ministra właściwego do spraw informatyzacji wskazano jako podmiot, który ma realizować obowiązki określone w art. 15 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Por. art. 55 ust. 8 u.dowod.os.; art. 5 ust. 7 pr.a.s.c.

¹⁵ Por. art. 55 ust. 3–4 u.dowod.os.; art. 5 ust. 3–4 pr.a.s.c.

sach art. 20h–20o ustawy o informatyzacji. RDK jest prowadzony w celu ułatwienia podmiotom publicznym kontaktu z osobami fizycznymi w związku z usługami i zadaniami publicznymi realizowanymi na rzecz tych osób. Do RDK wprowadza się: 1. numer PESEL; 2. imię i nazwisko; 3. adres poczty elektronicznej lub numer telefonu komórkowego, przy czym — co charakterystyczne dla tego rejestru, a wyjątkowe w odniesieniu do administracji publicznej — przetwarzanie danych osobowych w RDK odbywa się w na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą¹⁶. W odróżnieniu od wskazanych przepisów regulujących funkcjonowanie rejestrów PESEL, RDO i RSC — w przepisach dotyczących RDK (w art. 20i ust. 2 u.inf.) prawodawca wprost wskazał ministra właściwego do spraw informatyzacji, który jest administratorem danych przetwarzanych w tym rejestrze. Oznacza to, że na wskazanym podmiocie ciąży obowiązek związane z przetwarzaniem i ochroną danych w RDK, nie tylko określone w art. 20i ust. 1 u.inf., ale także pozostałe obowiązki wynikające z ogólnych przepisów o ochronie danych osobowych, z uwzględnieniem pewnych odmienności wynikających z przepisów szczególnych¹⁷.

INNE REJESTRY WCHODZĄCE W SKŁAD SYSTEMU REJESTRÓW PAŃSTWOWYCH

Oprócz wskazanych rejestrów według stanu na dzień 1 stycznia 2021 roku w skład SRP wchodzi także dwa kolejne rejestry: System Odnaczeń Państwowych oraz Centralny Rejestr Sprzeciwów. Są to rejestry różniące się znacznie od pozostałych centralnych rejestrów państwowych, zarówno gdy chodzi o ich zakres i cele, jak i w sferze regulacji prawnej.

System Odnaczeń Państwowych to rejestr, którego funkcjonowanie nie zostało uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej ani nawet w przepisach wykonawczych, co może budzić wątpliwości. Z przepisu § 1 rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń¹⁸ wynika jedynie, że zadania związane z nadawaniem orderów i odznaczeń wykonuje Kancelaria Prezydenta RP. Można stąd wyciągnąć wniosek, że Kancelaria Prezydenta RP pełni funkcję administratora w odniesieniu do danych zawartych w SOP, gdyż decyduje o celu przetwarzania danych. Pojawia się jednak pytanie, jaką rolę w procesach przetwarzania danych w tym rejestrze odgrywa minister właściwy do spraw informatyzacji, który w świetle ustawy o in-

¹⁶ Por. art. 20k ust. 1 u.inf.

¹⁷ Przykładem takich odmiennych jest przewidziana w art. 20k ust. 2 u.inf. możliwość przekazywania, aktualizowania oraz usuwania danych samodzielnie przez osobę, której dane dotyczą, przy użyciu usługi online, po uwierzytelnieniu.

¹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2004 roku w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów, Dz.U. z 2004 r. Nr 277, poz. 2743 ze zm.

formatyzacji zapewnia funkcjonowanie SRP. Przepisy kwestii tej nie regulują. Jeżeli jednak właściwy minister zapewnia funkcjonowanie Systemu Odznaczeń Państwowych od strony technicznej i organizacyjnej, to decyduje o sposobach przetwarzania danych, dlatego należałoby uznać go za współadministratora i przyjąć, że na nim również spoczywa szereg obowiązków związanych z zapewnieniem ochrony danych osobowych w tym systemie.

Jeszcze inny charakter ma centralny rejestr sprzeciwów na pobranie komórek, tkanek i narządów ze zwłok ludzkich, określane skrótowo jako Centralny Rejestr Sprzeciwów. Jest to rejestr prowadzony na podstawie przepisu art. 7 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów¹⁹, a także przepisów wykonawczych²⁰. W CRS zamieszcza się dane osoby, która wyraziła swój sprzeciw wobec pobrania komórek, tkanek lub narządów ze zwłok w celu ich przeszczepienia lub zastosowania u ludzi. Zgodnie z art. 7 ust. 7 wskazanej ustawy CRS prowadzi Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne do Spraw Transplantacji „Poltransplant”, które jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Zdrowia z siedzibą w Warszawie. Przepisy nie wskazują administratora danych przetwarzanych w omawianym rejestrze, jednak na podstawie ustawowego określenia zadań należy przyjąć, że status administratora w tym przypadku ma Centrum „Poltransplant”. Na tej jednostce organizacyjnej ciąży więc obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych zawartych w CRS. Tu również pojawia się pytanie o rolę ministra, który zapewnia funkcjonowanie SRP i jego status w procesach przetwarzania danych. W zakresie, w jakim minister decyduje o sposobie przetwarzania danych osobowych w systemie, należałoby uznać go za współadministratora.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona analiza ukazała złożoność i znaczny stopień skomplikowania zagadnień odnoszących się do statusu administratora w centralnych rejestrach państwowych. Wskazanie administratora i określenie, kto powinien realizować obowiązki z zakresu ochrony danych, niekiedy nie jest sprawą łatwą i pociąga za sobą wątpliwości interpretacyjne.

Prawodawca krajowy nie skorzystał z przewidzianej w prawie unijnym możliwości, aby wskazać administratora w odniesieniu do większości omówionych tu centralnych rejestrów państwowych, uczynił to jedynie w wypadku Rejestru Danych Kontaktowych. Prawdopodobną przyczyną braku prawnej regulacji tej

¹⁹ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 roku o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, Dz.U. z 2020 r. poz. 2134.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 grudnia 2006 roku w sprawie sposobu prowadzenia centralnego rejestru sprzeciwów oraz sposobu ustalania istnienia wpisu w tym rejestrze, Dz.U. z 2006 r. Nr 228, poz. 1671.

kwestii było przekonanie, że nie ma potrzeby wskazywania wprost administratora w przepisach, gdyż wniosek dotyczący tego, kto ma sprawować tę funkcję, wynika z analizy przepisów dotyczących prowadzenia danego rejestru. W praktyce nasuwają się jednak wątpliwości co do statusu administratora (czy w kwestii współadministrowania), gdyż przepisy przewidują, iż określone zadania odnoszące się do rejestrów mają realizować różne podmioty.

Niewątpliwie w wypadku trzech podstawowych rejestrów wchodzących w skład Systemu Rejestrów Państwowych (rejestru PESEL, Rejestru Dowodów Osobistych i Rejestru Stanu Cywilnego) za administratora należy uznać ministra właściwego do spraw informatyzacji, gdyż podmiot ten określa cele i sposoby przetwarzania danych, a prawodawca nałożył na niego wiele obowiązków, które są charakterystyczne dla administratora. Jednak również wskazany w przepisach minister właściwy do spraw wewnętrznych ma status administratora, gdyż uczestniczy w określaniu celów i sposobów przetwarzania danych, a oba wskazane powyżej podmioty powinny być uznawane za współadministratorów, co pociągą za sobą konieczność współdziałania w zakresie ochrony danych osobowych. Z odmiennym rozwiązaniem prawnym mamy do czynienia odnośnie do RDK — w przepisie zostało zawarte wyraźne wskazanie administratora.

Jednak zarówno w braku jednoznacznego określenia, kto jest administratorem, jak i gdy prawodawca dokonał takiego wskazania wprost, nadal mogą pojawiać się wątpliwości co do statusu innych podmiotów wykorzystujących centralne rejestry publiczne do realizacji różnorodnych zadań publicznych. Podmioty takie (na przykład organy gminy) nie są administratorami centralnych rejestrów, nie powinny być też uznawane za podmioty przetwarzające dane na zlecenie administratora, ponieważ realizują one zadania w imieniu własnym (a nie w imieniu administratora), a ich uprawnienie dostępu do danych osobowych zawartych w centralnych rejestrach wynika z przepisów prawa.

STATUS OF THE CONTROLLER IN CENTRAL STATE REGISTERS

Summary

The article discusses issues related to the determination of the controller's status in central state registers in the context of the provisions on the protection of personal data. Due to the multiplicity of entities participating in the processing, determining who the controller is proves a difficult matter and raises numerous doubts. However, the appointment of the controller is important due to the fact that this entity has data protection obligations. The conducted analysis leads to the conclusion that in the case of central state registers, there are usually several entities that have the status of controllers (co-controllers). Such a status is not given to entities that do not determine the purposes and means of processing the data — they only have access to data contained in the records for the tasks specified by the law.

Keywords: state registers, controller, data protection

BIBLIOGRAFIA

Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016.

Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.

System Rejestrów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/system-rejestrow-panstwowych>.

AKTY NORMATYWNE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprostowaniem.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 grudnia 2006 roku w sprawie sposobu prowadzenia centralnego rejestru sprzeciwów oraz sposobu ustalania istnienia wpisu w tym rejestrze, Dz.U. z 2006 r. Nr 228, poz. 1671.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2004 roku w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów, Dz.U. z 2004 r. Nr 277, poz. 2743 ze zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 roku o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, Dz.U. z 2020 r. poz. 2134.

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych, Dz.U. z 2020 r. poz. 332 ze zm.

Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności, Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 ze zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku — Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2224 ze zm.